

A Nova Realidade da Presença Chinesa em Angola e suas Implicações para Portugal: O Sector da Construção Civil e Obras Públicas como Estudo de Caso*

Rui P. Pereira

Chefe de Divisão da Direcção-Geral das Actividades Económicas do Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento

Resumo

O reforço da presença económica chinesa em África constitui uma das principais alterações nas relações económicas internacionais da presente década e, como tal, o respectivo impacto tem vindo a ser objecto de discussão numa larga variedade de sectores e de países.

Neste contexto, pretende-se, com o presente artigo, dar a conhecer os principais contornos do envolvimento da China em Angola, dedicando particular atenção ao sector da construção e obras públicas.

Do mesmo modo, tratando-se de um sector de tradicional importância para Portugal no seu relacionamento com Angola, discutir-se-á em que medida a entrada das construtoras chinesas no mercado angolano estará ou não a afectar, de forma significativa, a actividade das empresas portuguesas.

Abstract

The New Reality of Chinese Presence in Angola and its Implications to Portugal: The Construction Sector as a Case Study

The increased economic engagement of China in Africa is one of the main changes of international economic relations during this decade and, not surprisingly, its impact has been subject of discussion amongst a wide variety of sectors and countries.

In this context, the present article attempts to address the main features of Chinese involvement in Angola, dedicating particular attention to the sector of construction and public works.

Also, considering its traditional importance for Portugal in its relations with Angola, it will be discussed to what extent the penetration of Chinese construction in the Angolan market is affecting significantly, or not, the activity of Portuguese enterprises.

* O presente artigo é uma versão adaptada e actualizada do Trabalho de Investigação Final do Curso de Defesa Nacional 2008-09.

Os pontos de vista aqui expressos vinculam apenas o autor.

Introdução

A “redescoberta” chinesa de África, que se foi tornando visível desde o início da presente década e está em fase de consolidação, tem suscitado aceso debate e alguma controvérsia numa larga variedade de sectores, países e regiões, nomeadamente nos EUA e na Europa.

Neste contexto, pretende-se, com o presente texto, dar a conhecer os principais contornos do reforço do envolvimento económico chinês em Angola, apresentando-se o sector da construção civil e obras públicas como estudo de caso.

Pese embora não tenha sido possível obter dados quantitativos que permitissem aferir, com maior exactidão, o respectivo impacto, discutir-se-á em que medida as empresas construtoras portuguesas, que gozam de prestígio e influência reconhecida em Angola, estarão ou não a ultrapassar satisfatoriamente o desafio da concorrência chinesa.

Situação Económica Angolana e Breve Caracterização do Sector da Construção e Obras Públicas

Evolução Económica Recente e Perspectivas

Depois de uma longa guerra civil, Angola vive em período de paz desde 2002. Os anos seguintes foram marcados por um forte crescimento económico, com taxas anuais de dois dígitos. Sintomaticamente, em 2008, Angola posicionou-se como a sétima economia africana, entre 48 países, podendo tornar-se, em 2014, na quinta maior economia de África, logo a seguir à África do Sul, Nigéria, Egipto e Argélia (Jornal de Angola, 27 de Junho de 2010).

Não menos relevante, segundo a análise recente da revista *The Economist* (Janeiro de 2011), Angola posicionou-se como a economia emergente de maior crescimento no mundo entre 2001 e 2010, com uma média de 11,1%.

Tirando partido das avultadas receitas da exportação de petróleo – que permitiram ao país a obtenção de saldos orçamentais e de transacções correntes excedentários, bem como a acumulação de reservas internacionais –, o governo angolano implementou um ambicioso programa de reconstrução de infra-estruturas destruídas pelos vinte e sete anos de guerra civil.

Desde 1980, a produção de petróleo em Angola tem vindo a aumentar anualmente, estimando-se as reservas de crude em 12,4 mil milhões de barris. Em 2010, a

produção média situou-se nos 1,86 milhões de barris/dia, prevendo-se uma subida para 1,9 milhões de barris/dia em 2011.

Reconhecendo a forte dependência em relação à produção petrolífera (representa mais de 80% das exportações, cerca de 60% do PIB e 90% da receita pública), um dos mais importantes objectivos da política económica do governo passa pelo aumento da percentagem do sector não petrolífero no PIB, a fim de garantir um crescimento que envolva todo o território e seja menos dependente das oscilações do valor do petróleo nos mercados internacionais.

Por outro lado, instituições internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) têm alertado para o facto da actividade comercial fora dos sectores do petróleo, construção, distribuição e diamantes continuar a ser extremamente limitada, e para a persistência de situações de pobreza generalizada no país.

A este respeito, não é despidendo salientar que Angola ocupou a 146.^a posição (entre 169 países) no Índice de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em 2010. Dois terços da população vivem ainda abaixo do limiar de pobreza, a esperança de vida à nascença é de 40 anos e a taxa de escolarização não vai além dos 60%.

Nesta linha, e após as eleições legislativas de 2008¹, o governo angolano estabeleceu novas prioridades. O rápido desenvolvimento de infra-estruturas em ambiente pós-conflito tornou-se menos urgente, em detrimento de promessas eleitorais como a diversificação da economia e uma melhor prestação de serviços nos sectores da saúde e educação.

No entanto, o agudizar da crise económica internacional em 2009 fez-se sentir fortemente em Angola, em especial por força da descida acentuada dos preços do petróleo e subsequente quebra de receitas, havendo ainda que ter em conta a decisão da OPEP – à qual Angola aderiu em Janeiro de 2008 – de reduzir a produção como forma de sustentar os preços, fazendo com que o país produza abaixo da sua capacidade máxima.

1 As primeiras desde 1992, tendo-se registado uma vitória esmagadora do MPLA, com um resultado superior a 80% dos votos. Em Janeiro de 2010, foi aprovada a nova Constituição do país, que instituiu um regime presidencial-parlamentar, inspirado no modelo sul-africano, com o poder executivo a recair sobre o Presidente da República, o poder legislativo na Assembleia Nacional e o judicial nos Tribunais. O Presidente é eleito por um mandato de cinco anos – poderá ser renovado uma vez por igual período – e passa a assumir as funções de Chefe de Estado, Chefe de governo e Comandante Supremo das Forças Armadas. A respectiva eleição será baseada no chefe do partido que obtenha a maioria de lugares na votação para a Assembleia Nacional. Ou seja, numa única votação decidem-se duas eleições. É introduzida a figura do Vice-Presidente, deixando de existir o Primeiro-Ministro. As próximas eleições gerais deverão vir a realizar-se em 2012.

Acresce que a forte diminuição sentida no volume de reservas internacionais, uma questão de credibilidade nacional para o governo, levou a uma intensificação do controle de divisas por parte do Banco Central de Angola.

Perante os efeitos da crise económica internacional, Angola promoveu uma reaproximação ao FMI. Em Novembro de 2009, foi acordado um apoio financeiro no montante global de 1,4 mil milhões de dólares, a disponibilizar ao longo de 27 meses, no âmbito de um *Stand-By Arrangement* (Oje/Lusa, 9 de Agosto de 2010). Sem prejuízo de, no imediato, ter como principal objectivo limitar o impacto da crise económica, o FMI deixou claro que o programa de estabilização inclui uma agenda de reformas estruturais destinadas a fomentar, no médio prazo, o crescimento do sector não-petrolífero.

Entre os objectivos estabelecidos, destacam-se a meta de “atingir uma posição orçamental sustentável, reduzir a inflação e recuperar completamente as reservas internacionais” (Oje/Lusa, Agosto de 2010), que se situam, actualmente, em cerca de 15 mil milhões de dólares (contra mais de 20 mil milhões em finais de 2008).

Após uma ligeira contracção do PIB em 2009 (-0,3% a -0,4%), as expectativas de crescimento para 2010 e anos seguintes apresentam-se mais optimistas, prevendo-se uma melhoria do enquadramento económico e a estabilização da procura interna.

Em sequência da subida dos preços do petróleo, o governo apresentou, em Agosto, uma versão revista do Orçamento de Estado de 2010, prevendo um crescimento de 6,7% do PIB, com o sector petrolífero a crescer 5,4%² e o não-petrolífero 7,5%. No entanto, as previsões foram revistas em baixa em Outubro, para um crescimento de 4,5% do PIB, justificado pela Ministra do Planeamento, Ana Lourenço, com as “medidas aplicadas pelo governo perante o cenário económico e financeiro mundial” (Oje, 12 de Outubro de 2010).

Na análise do Rand Merchant Bank (Leitão, 23 de Agosto de 2010), continua a verificar-se uma forte dependência da economia angolana em relação ao petróleo. Apesar das autoridades estarem a fazer um esforço ao nível da diversificação da economia, em sectores como o diamantífero, agrícola, retalhista e venda por grosso, esse processo tem sido muito lento e não será capaz de compensar um eventual choque económico relacionado com o petróleo.

Segundo o FMI, as perspectivas de Angola para o médio prazo são bastante promissoras, destacando, como principais desafios a vencer, o combate à pobreza, a melhoria do ambiente de negócios, a melhoria da administração e serviços públi-

2 O Orçamento Geral do Estado sublinha ainda que o sector petrolífero terá uma produção anual estimada de 695 milhões de barris, e evoluirá de uma contribuição para o PIB de 40,9% em 2009 para 44,5% em 2010.

cos e a recuperação das infra-estruturas. O objectivo último passa por garantir um crescimento económico e social sustentável e, ao mesmo tempo, uma distribuição mais equitativa do rendimento nacional.

No que respeita às projecções já conhecidas de crescimento do PIB angolano para 2011, espera-se a consolidação da recuperação económica iniciada em 2010, variando os valores entre os 7,6% constantes nas linhas gerais do Orçamento de Estado do governo, os 7,5% previstos pelo FMI (*Country Report*, Setembro de 2010) e os 6,9% avançados pelo banco BPI no seu boletim económico de Angola (Janeiro de 2011).

Breve Caracterização do Sector da Construção Civil e Obras Públicas em Angola³

Após quase três décadas de guerra civil, que provocou a destruição de infra-estruturas aos mais diversos níveis, Angola viu-se perante a necessidade de reconstruir equipamentos em sectores como a saúde, educação, saneamento básico, infra-estruturas rodoviárias e ferroviárias, entre outros.

Neste contexto, não surpreende que, a partir de 2002, o sector da construção e obras públicas tenha iniciado uma forte expansão, em especial no quadro do ambicioso programa de reconstrução nacional promovido pelo governo.

Por conseguinte, a construção civil e obras públicas é um dos sectores que tem apresentado maior dinâmica de crescimento nos últimos anos, a uma média anual de cerca de 40% entre 2003 e 2008, situando-se actualmente o seu contributo para o PIB em 7,6%. Acresce que, considerando o PIB não-petrolífero, representou 12,4% do total em 2009, assumindo-se, neste momento, como o terceiro principal sector da economia não-petrolífera, a seguir à agricultura e ao comércio (BPI, Março de 2010).

O sector da construção e obras públicas emprega cerca de 270 mil pessoas (BPI, 2010), mas é de notar que está a ser afectado pela desaceleração da actividade económica resultante da actual crise mundial e, indirectamente, pela queda das receitas petrolíferas, que terá forçado alguns adiamentos de decisões de investimento. A estes factores acrescem a forte subida dos preços do sector imobiliário em Luanda e a conclusão dos estádios e respectivas infra-estruturas de apoio para o Campeonato das Nações Africanas (CAN), que se realizou em Janeiro de 2010.

³ Esta secção baseia-se, em larga medida, no Boletim Económico do Banco BPI sobre Angola (Março de 2010), <http://www.bpiinvestimentos.pt/Research/research.asp?opc=10>, (acedido em Outubro de 2010).

A evolução do crédito interno constitui outra manifestação do crescente dinamismo do sector da construção, suscitando maior interesse por parte da iniciativa privada. O peso no total do crédito concedido tem vindo a aumentar de forma significativa, representando actualmente cerca de 8,5%. O interesse dos investidores locais tem-se orientado, sobretudo, para o segmento habitacional, onde persistem fortes lacunas em Angola.

A construção em larga escala tem-se desenvolvido nas regiões costeiras, em Luanda e no sul de Huíla. Mas, cada vez mais, o objectivo é alargar os projectos de investimento ao interior, às regiões menos acessíveis, contribuindo desta forma para uma redução do isolamento e maior acesso a meios de combate à pobreza.

No âmbito do Programa Nacional de Urbanismo e Habitação 2009-2012, para além da construção de obras estruturantes (em larga medida financiadas por investimento público e linhas de crédito internacionais), o próximo grande passo é a promoção do investimento privado, nomeadamente no segmento residencial. Para o efeito, foi estabelecida a meta de construção de um milhão de novas residências, abrangendo todas as 18 províncias do país, sendo que uma fatia importante deverá ser assegurada por investidores privados⁴.

Salientam-se de seguida outros projectos de relevo no sector da construção em Angola:

- PRESILD (Nova Rede Comercial de Angola): tem como objectivo a construção de infra-estruturas que permitam garantir o abastecimento de produtos de primeira necessidade à população, com um valor global de 1,7 milhões de dólares;
- Plano de Desenvolvimento a Médio Prazo, a decorrer entre 2009 e 2013, com um montante estimado de 35 mil milhões de dólares. Tem como principais áreas de actuação a reabilitação e construção de infra-estruturas básicas (designadamente, habitacionais e rodoviárias), o desenvolvimento da actividade produtiva, o combate à erosão de ravinas e a reabilitação de infra-estruturas administrativas;
- Modernização das infra-estruturas rodoviárias: construção e/ou reabilitação de diversas estradas e auto-estradas (mais de 800 milhões de dólares);
- Projectos diversos: incluem saneamento básico, reabilitação de aeródromos e aeroportos internacionais (mais de 500 milhões de dólares).

⁴ No entanto, dadas as dificuldades orçamentais experimentadas por Angola nos dois últimos anos, é natural que este calendário venha a sofrer alguns ajustamentos.

Não obstante a sua rápida expansão, o sector da construção continua a enfrentar uma série de obstáculos ao seu crescimento. Desde logo, Angola não está ainda em condições de providenciar, em termos domésticos, as matérias-primas e instrumentos de trabalho necessários à laboração, pelo que tem de recorrer ao exterior para a sua aquisição. Acresce que o recurso à importação é um processo moroso, dados os constrangimentos logísticos relacionados com a capacidade do porto de Luanda.

Um outro obstáculo ao desenvolvimento do sector tem que ver com a dificuldade de acesso a algumas localidades, não só porque o trabalho de recuperação das infra-estruturas está em curso, como também o próprio processo de desminagem e remoção de engenhos explosivos não está ainda concluído.

De notar, como outra dificuldade a ter em conta, o elevado custo da mão-de-obra qualificada, que pode chegar aos 7.000 dólares/mês (no caso de Directores Financeiros e outros quadros superiores). Estima-se que a mão-de-obra expatriada custe cerca de 25% a 30% mais que a mão-de-obra local, para além de regalias adicionais, como viatura, renda de casa, assistência médica, etc.

São ainda de referir os elevados custos de aluguer ou aquisição de espaço próprio, bem como as despesas inerentes à sua utilização. A título de exemplo, a aquisição de um espaço para escritório com 50 m² pode ascender a 500.000 dólares (se o espaço já se encontrar recuperado). O aluguer é uma alternativa dispendiosa, dado que o valor para o mesmo espaço de 50 m² pode elevar-se a quase 10.000 dólares/mês.

Finalmente, a burocracia associada ao início da actividade de construção em Angola é um dos principais obstáculos ao investimento privado. A obtenção de uma licença de construção demora, em média, 328 dias, sendo necessários 184 dias para se obter um registo de propriedade. Não obstante, entre 2006 e 2010, os procedimentos tornaram-se menos morosos e o custo financeiro ligado à actividade caiu para menos de um terço.

Procurando responder a estes desafios e constrangimentos, o governo elegeu, no Plano de 2010-2011 (BPI, 2010), os seguintes objectivos e prioridades para o sector da construção:

- Melhorar a circulação de bens;
- Contribuir para o aumento da produção local de materiais de construção;
- Aperfeiçoar as condições institucionais da Administração Local com vista a uma maior rapidez e eficiência dos serviços públicos;
- Continuar o combate à erosão dos solos e adoptar medidas para a sua contenção;

- Desassorear e regularizar os leitos dos rios em situação crítica;
- Fomentar a habitação no quadro do realojamento e melhorar o saneamento básico em algumas cidades.

Pese embora o cenário de alguma incerteza suscitado pela persistência da crise internacional, com possíveis reflexos negativos na actividade construtora em Angola, as perspectivas de evolução do sector são, no entanto, bastante positivas, tendo presente o potencial de crescimento que continua a apresentar.

Acresce que, nos próximos anos, a indústria da construção beneficiará também do programa governamental de diversificação da economia, que terá subjacente um forte investimento em vias de comunicação, redes energéticas, criação de estruturas fabris e pólos de desenvolvimento com as respectivas infra-estruturas de apoio, entre outras áreas.

A Forte Aposta Chinesa em Angola

Relações Bilaterais Sino-Angolanas

O envolvimento da China em Angola remonta aos primeiros anos da luta anti-colonial, através do apoio aos três movimentos de libertação⁵, em diferentes momentos. Estava-se em plena Guerra Fria, com a preocupação de demarcação da URSS (forte apoiante do MPLA) a ditar o apoio chinês à FNLA e, em menor escala, à UNITA.

Após a independência de Angola em 1975, e a assunção do poder pelo MPLA, a China apenas viria a estabelecer relações diplomáticas com Angola em 1983.

O relacionamento entre os dois países foi-se intensificando progressivamente ao longo dos anos 90, constituindo-se Angola, no final dessa década, como um importante parceiro da China em África, em especial devido à cooperação em matéria de defesa.

Com o término da guerra civil em Angola, os contactos oficiais e empresariais aumentaram substancialmente, tendo a vertente económica passado a assumir clara predominância nas relações bilaterais sino-angolanas.

5 Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA), Frente Nacional para a Libertação de Angola (FNLA).

Comércio e Investimento

O comércio bilateral situou-se entre os 150 milhões de dólares e os 700 milhões de dólares ao longo dos anos 90. Em 2000, elevou-se a 1,8 mil milhões e, no final de 2005, havia crescido quatro vezes, totalizando 6,9 mil milhões de dólares. Em 2008, as trocas comerciais, que se apresentam fortemente deficitárias para a China em face da crescente importação de petróleo de Angola, atingiram o valor recorde de 25,3 mil milhões.

Em face da baixa de preços do petróleo e do abrandamento da procura resultante da crise económica internacional, o comércio sino-angolano registou um decréscimo de 35% em 2009, não ultrapassando os 17 mil milhões de dólares. No entanto, segundo dados das alfândegas chinesas, assistiu-se a uma recuperação dos fluxos comerciais em 2010, totalizando 24,8 mil milhões de dólares, deixando antever que os próximos anos continuarão a pautar-se pela expansão do comércio bilateral, na perspectiva da manutenção das importações chinesas de petróleo angolano.

Como sustenta a jornalista Mary Fitzgerald (*Irish Times*, 26 de Agosto de 2008), na actual fase de envolvimento chinês em África, Angola é o país mais importante para Pequim, constituindo-se já como o seu principal parceiro comercial no continente africano.

As importações chinesas são constituídas à base de produtos energéticos, com destaque para o petróleo (cerca de 95% do total)⁶.

As exportações chinesas apresentam-se mais diversificadas, assentando em produtos de baixo preço/qualidade, como os têxteis, vestuário, calçado, material escolar, ou mesmo medicamentos. Nos últimos anos, produtos como as barras de ferro e aço, baterias, cimento e automóveis têm vindo a adquirir maior preponderância.

A exemplo da vertente comercial, também em matéria de Investimento Directo Estrangeiro (IDE) a China tem vindo a intensificar a sua presença em Angola. Não obstante as principais operações se encontrarem concentradas no sector petrolífero e na construção, tem-se assistido a um crescimento exponencial do IDE chinês noutros sectores.

Segundo o embaixador chinês em Angola (*AllAfrica*, 26 de Março de 2009), cerca de 50 empresas chinesas de grande dimensão estão presentes no país, envolvendo mais de 70.000 trabalhadores chineses.

⁶ Refira-se que a China já representa 30% do petróleo exportado por Angola, surgindo logo atrás dos EUA, que compra 40% do total produzido pelo país.

Apoio à Reconstrução de Infraestruturas

Após o término da guerra civil em 2002, o governo angolano declarou a reconstrução do país como prioridade nacional, tendo sido aprovado para o efeito um Programa de Investimentos Públicos (PIP), gerido pelo Ministério das Finanças.

O sector da construção civil e obras públicas era tradicionalmente dominado por empresas portuguesas e brasileiras, além das empresas locais. A entrada das construtoras chinesas no mercado angolano, alavancada por um forte apoio do governo chinês, teve natural repercussão em termos de quota de mercado.

O ponto de viragem deu-se em Março de 2004, quando o governo angolano negociou com o ExIm Bank da China a concessão de uma linha de crédito no valor de 2 mil milhões de dólares, isenta de exigências políticas de transparência e boa governação, e com condições imbatíveis de utilização: taxa de juro LIBOR acrescida de um *spread* de 1,5% ao longo de 12 anos, com período de carência de 3 anos⁷.

Este acordo representou um verdadeiro balão de oxigénio para o governo angolano, a braços com dificuldades de financiamento, na medida em que as negociações com os tradicionais parceiros, e instituições internacionais como o Banco Mundial e o FMI, haviam chegado a um impasse, em face das exigências de boa governação e transparência para se negociar um reescalonamento da dívida angolana, no âmbito de uma Conferência de Doadores, inicialmente apazada para Junho de 2005 e que acabou por ser adiada *sine die*, após a formalização do apoio chinês.

Para a China, as difíceis relações de Angola com a comunidade doadora internacional acabaram por se revelar o *timing* ideal. Considerado país prioritário em face dos seus abundantes recursos naturais, o governo chinês não perdeu tempo na aproximação a Luanda, oferecendo um pacote bastante atractivo (empréstimos em condições muito favoráveis, não interferência nos assuntos internos de Angola, acesso facilitado ao mercado chinês).

Na óptica de diversos analistas (por exemplo, Ennes Ferreira, 2008), esta aproximação representa um “casamento de conveniência” perfeito. Como referiu pragmaticamente o Presidente angolano José Eduardo dos Santos, a China precisa de recursos naturais e Angola necessita desenvolver a sua economia. Motivos de sobra para que os dois países se empenhem numa “cooperação construtiva”.

Não deixando de salvaguardar os interesses económicos chineses, os projectos elegíveis no âmbito da linha de crédito resultam, em boa parte, do programa de

7 Outras fontes apontam para condições de utilização ligeiramente diferentes: prazo de pagamento de 17 anos, período de carência até 5 anos, taxa de juro garantida a 1,5% ao ano.

desenvolvimento do governo angolano, destinando-se sobretudo a apoiar a reconstrução das infra-estruturas destruídas pela guerra civil angolana (por exemplo, rede eléctrica, de estradas e caminhos-de-ferro, edifícios administrativos).

Numa primeira leitura, as condições da linha de crédito parecem ser desvantajosas para a China. Porém, a verdade é que o governo chinês conseguiu garantir a fatia de leão dos contratos a estabelecer para a reconstrução infra-estrutural de Angola. No concreto, a linha de crédito prevê que 70% das obras de reconstrução sejam adjudicadas a empresas chinesas e que apenas 30% fiquem nas mãos das empresas construtoras locais, o que não deixará de ter repercussões negativas ao nível do emprego da população local (Andrade, Abril de 2005). Terá ficado ainda acordado que pelo menos 50% dos materiais de construção seriam provenientes da China.

O empréstimo é garantido por activos do Banco Nacional de Angola, empregando fluxos monetários gerados por um contrato de venda de petróleo equivalente a dez mil barris por dia. Esta forma de pagamento de empréstimos para desenvolvimento de infra-estruturas através de recursos naturais foi designada pelo Banco Mundial como “*Angola mode*” (Foster, 2008), não se enquadrando no conceito típico de investimento directo⁸.

O *modus operandi* é o seguinte: os projectos identificados como prioritários pelo governo angolano são apresentados ao Comité Conjunto constituído pelo Ministério das Finanças de Angola e o Ministério do Comércio chinês. Para cada projecto posto a concurso, o governo chinês propõe três ou quatro empresas candidatas, cabendo ao governo angolano a decisão final. Após a selecção do empreiteiro ou construtor chinês responsável pela execução do projecto, um grupo técnico multi-sectorial (GAT – Gabinete de Apoio Técnico de Gestão da Linha de Crédito da China) supervisiona a sua implementação.

Refira-se ainda que, de acordo com um estudo do Centro de Estudos Chineses da Universidade sul-africana de Stellenbosch (Corkin, Burke, 2006), o governo chinês dispõe de uma lista de trinta e cinco empresas pré-aprovadas para a execução dos projectos imputados à linha de crédito.

A linha funciona como uma conta corrente. Sempre que solicitado pelo Ministério das Finanças angolano, os desembolsos são feitos directamente pelo ExIm Bank para as contas das empresas chinesas adjudicadas. O reembolso pelo governo angolano, do montante utilizado ao abrigo da linha, tem início após a conclusão do projecto. Por

⁸ Esta abordagem não é, porém, inovadora ou única, na medida em que prossegue uma longa prática de transacções baseadas em recursos naturais na indústria petrolífera. Mesmo em Angola, este tipo de transacção terá sido levada a efeito no início deste Século por empresas ocidentais.

sua vez, os rendimentos do petróleo obtidos no âmbito do acordo são depositados numa conta, sendo posteriormente deduzidos no serviço da dívida.

Foram acordadas duas fases de implementação. A primeira, iniciada em Dezembro de 2004, envolveu a celebração de 31 contratos de reconstrução de infra-estruturas em sectores como a energia, água, saúde, educação, telecomunicações e obras públicas, para um total de 50 projectos ao longo do território, avaliados em 1,1 mil milhões de dólares.

A segunda, que teve início em Março de 2007, irá financiar a implementação de 18 contratos, envolvendo 57 projectos (alguns transitam da primeira fase). Em termos de sectores, regista-se o seu alargamento às pescas e telecomunicações⁹.

Em Maio de 2007, foi negociada uma extensão de 500 milhões de dólares, para financiar “acções complementares” aos projectos da primeira fase que ainda não haviam sido orçamentados. Poucos meses depois, em Setembro, foi assinada em Luanda uma outra linha de crédito no montante de 2 mil milhões de dólares, ao abrigo da qual foram financiados cerca de 100 projectos, aprovados pelo Conselho de Ministros angolano em Novembro de 2007.

Neste novo acordo financeiro, o prazo de pagamento foi alargado para 15 anos e a taxa de juro é mais favorável (LIBOR acrescida de *spread* de 1,25). Por outro lado, as regras de conteúdo local são mais exigentes, de forma a assegurar uma maior participação angolana.

De acordo com um comunicado emitido pelo Ministério das Finanças angolano, a segunda fase de financiamento teve início em Janeiro de 2009, com um total de 1,6 mil milhões de dólares para projectos nas áreas de infra-estruturas, transportes e agricultura.

Entretanto, estando praticamente esgotadas as linhas de crédito do ExIm Bank e em face das dificuldades crescentes de financiamento por força da diminuição das receitas petrolíferas, o Presidente angolano, em visita a Pequim em Dezembro

9 Último ponto de situação disponível da execução das linhas de crédito da China (Junho de 2008):

- Primeira fase de financiamento: dos 50 projectos contratualizados, 44 concluídos, restantes 6 em fase de desembolso.
- Acções complementares: 18 contratos, 3 no sector da saúde, 7 da educação, 5 da energia e águas, 1 das pescas, 1 dos correios e telecomunicações, 1 das obras públicas (totalizam 546,7 milhões de dólares).
- Segunda fase de financiamento: 18 contratos enquadrados (57 projectos), dos quais 14 em execução, 3 com condições precedentes por completar, 1 aguarda aprovação do ExIm Bank.

Mais informação no sítio oficial do Ministério das Finanças angolano em:

<http://www.minfin.gv.ao/docs/dspProjGov.htm>

de 2008, negociou a concessão de mil milhões de dólares adicionais de crédito com vista a apoiar o programa de reconstrução do país.

A nova tranche de financiamento, anunciada em Março de 2009, é diferente das anteriores, na medida em que é assegurada pelo Banco de Desenvolvimento da China (CDB). O envolvimento do CDB é visto, em parte, como compensação pelo facto de, em finais de 2007, o Ministério das Finanças angolano ter sido forçado a injectar 3,5 mil milhões de dólares para apoio a projectos de infra-estruturas coordenados pelo Gabinete de Reconstrução Nacional (Corkin, Março de 2009).

Constata-se que a crise económica global, que enfraqueceu a posição financeira do governo angolano, tem sido bem aproveitada pela China. Por um lado, é um dos poucos clientes com capacidade para aumentar as importações de petróleo e, por outro, tem um papel fundamental enquanto financiador dos projectos de reconstrução de infra-estruturas.

Ao contrário do que tem sido veiculado pelas autoridades chinesas, dando conta de um grande número de empresas privadas interessadas em investir em Angola, a realidade é que a esmagadora maioria das empresas chinesas presentes no mercado angolano são estatais, encontrando-se a executar projectos enquadrados nas linhas de crédito.

Para este relativo alheamento poderão contribuir factores como as dificuldades de comunicação e de adaptação ao ambiente local, a falta de capacidades locais e insuficiente abastecimento (necessidade de importação dos materiais de construção), a que acrescem constrangimentos de ordem logística e de transportes (por exemplo, os problemas de congestionamento do Porto de Luanda)¹⁰.

No entanto, a China está claramente sob pressão do governo angolano no sentido de providenciar condições mais favoráveis de conteúdo local nos contratos para as suas empresas.

Este tem sido um dos pontos de maior fricção no relacionamento sino-angolano, dadas as repetidas queixas a propósito do alegado sub-emprego de mão-de-obra local por parte das construtoras chinesas. Acresce que os trabalhadores chineses não procuram qualquer tipo de integração com a população local, seja por diferenças culturais ou dificuldades linguísticas.

Deste modo, a crítica ao impacto quase nulo da presença chinesa na criação de emprego e no fomento do empresariado nacional parece estar a ganhar corpo em diversos sectores angolanos. O modelo de intervenção preconizado pela China,

¹⁰ Está prevista a construção de um novo porto, 20 km a Norte de Luanda, no Bairro do Dande, mas não estará concluído no curto prazo.

contrariamente ao que é seguido por outros países em Angola, não prevê a criação de parcerias, transferência de *know-how* ou a formação de quadros angolanos. A agravar este quadro, tem sido cada vez mais visível a qualidade duvidosa de uma parte da oferta chinesa.

Por seu turno, os responsáveis chineses, para além de reconhecerem as dificuldades de interacção com a comunidade angolana, queixam-se internamente de outros constrangimentos no desenvolvimento da actividade em Angola, como sejam a burocracia excessiva, as deficiências do sistema legal, ou os elevados direitos aduaneiros. Como refere Lucy Corkin (*op cit* em Faucon e Su, 10 de Agosto de 2010), as empresas estatais chinesas confiaram demasiado no grau de protecção conferido pelas linhas de crédito e não terão feito bem o “trabalho de casa”, não se tendo preparado adequadamente para as condições que vieram a encontrar no terreno.

Não obstante estas dificuldades, em finais de Setembro de 2010, o governo chinês anunciou que vai aumentar em 4 mil milhões de dólares o crédito concedido a Angola (Angop/SOL, 23 de Setembro de 2010). O montante em causa será progressivamente posto à disposição do governo angolano, a partir do último trimestre de 2010.

Após a confirmação deste novo apoio, e também em resultado de outros acordos rubricados há alguns meses atrás, o Estado angolano irá investir um total de 6 mil milhões de dólares na construção de infra-estruturas sociais, educação, saúde, telecomunicações, construção e reabilitação de estradas.

Ligações Perigosas? O Fundo Internacional da China

Em 2005, o Fundo Internacional da China (CIF)¹¹, uma instituição privada sediada em Hong-Kong, anunciou a disponibilização de 2,9 mil milhões de dólares com vista a ajudar aos esforços de reconstrução de infra-estruturas em Angola no período pós-guerra civil.

Como sustenta Serge Michel (2009, p. 262), o CIF é, indubitavelmente, o órgão mais misterioso de todo o dispositivo chinês em África. Em parte alguma para além de Angola foi criada uma *holding* semelhante, por um lado encarregada de controlar todas as empresas chinesas que actuam no país com dinheiro das linhas de crédito de Pequim e, por outro, de receber o petróleo que Angola entrega para reembolso dos créditos.

11 O CIF parece ser o “braço” para a construção da Beiya International Development Ltd., empresa-mãe da China Angola Oil Stock Holding Ltd, criada para a comercialização do petróleo angolano.

A linha de crédito do CIF, ao contrário do que sucede com os apoios do ExIm Bank, é gerida pelo Gabinete de Reconstrução Nacional (GRN) angolano, que reporta directamente à Presidência. O GRN foi criado em 2005, com vista a gerir projectos de investimento de grande dimensão e assegurar a rápida reconstrução de infra-estruturas em Angola.

De acordo com fonte próxima da Presidência (Michel, 2009), os projectos do GRN estão avaliados em cerca de 10 mil milhões de dólares, sendo que grande parte deveria ser proveniente do CIF (entre 2,9 e 9 mil milhões), o que se afigura difícil de confirmar.

O GRN deveria dar andamento a projectos de grande dimensão e prestígio, nomeadamente três caminhos-de-ferro, incluindo o de Luanda e o de Benguela, estudos sobre uma nova cidade perto de Luanda, habitação social, e a construção de um novo Aeroporto Internacional de Luanda, no Bom Jesus.

No entanto, durante o ano de 2007, muitos dos projectos do GRN foram interrompidos ou cancelados, suscitando especulação na imprensa e deixando transparecer que o elevado número e volume de contratos terá excedido a capacidade do CIF, fazendo com que não os conseguisse concluir nos prazos acordados¹².

Em resultado, alguns dos fundos da segunda linha de crédito do ExIm Bank foram “desviados” com vista à prossecução dos principais projectos do GRN, sendo que o Ministério das Finanças angolano foi também forçado a reunir 3,5 mil milhões de dólares em financiamento interno, através da emissão de títulos do tesouro (Campos, Vines, 2008).

Os fracos resultados apresentados pelo CIF acabaram por suscitar importantes questões sobre a transparência e qualidade dos seus projectos, bem como a sustentabilidade, a longo prazo, deste modelo de negócios.

É também sintomático constatar que a embaixada chinesa em Angola, pelo menos oficialmente, parece não estar familiarizada com o CIF, tendo o Conselheiro Económico e Comercial declarado que *“we never saw CIF merge in any of the public exercises and meetings between the Chinese and the Angolan government”* (First Finance Daily Newspaper, 29 de Março de 2007), enfatizando que o CIF é um fundo privado e não tem nada que ver com o governo chinês.

Alguns sectores da sociedade civil angolana e ONG’s, bem como doadores internacionais, veicularam alguma preocupação a propósito de uma alegada falta de transparência na utilização das linhas de crédito chinesas. Em consequência, e

¹² O facto de Angola não ter sido um dos países contemplados no périplo que o Presidente chinês, Hu Jintao, realizou a África em 2007 não terá sido por acaso, podendo ser interpretado como mais um sinal do esfriamento das relações sino-angolanas.

também, de alguma forma, reflectindo as tensões existentes entre os departamentos governamentais mais tecnocráticos e os procedimentos de gestão opacos da Presidência, o Ministério das Finanças emitiu, em Outubro de 2007, um Comunicado a negar qualquer má utilização dos fundos chineses, demarcando-se da má gestão do CIF. A partir desta data, passou também a ser disponibilizada informação no sítio oficial do Ministério sobre as linhas de crédito do ExImBank¹³.

Entretanto, culminando rumores que davam conta de um crescente mal-estar entre o Presidente Eduardo dos Santos e o seu antigo “braço-direito” General Kopelipa, em Outubro de 2010 foi anunciada a extinção do GRN e a transferência dos seus projectos para outras entidades, entre as quais se destaca a Sonangol Imobiliária.

Perspectivas Futuras

Uma das questões em aberto diz respeito ao futuro do relacionamento económico sino-angolano num contexto pós-linhas de crédito, na medida em que parece existir uma dependência excessiva, de parte a parte, relativamente a este instrumento, pelo que não se afigura fácil perspectivar como irão evoluir as relações bilaterais sem um enquadramento deste tipo.

Parece mais ou menos claro, no entanto, que, em linha com a alteração das prioridades de Angola em torno do desenvolvimento dos sectores não ligados ao petróleo, o país poderá vir a negociar financiamento em novos moldes no futuro, o que não será, certamente, do agrado do governo chinês, o qual considera que os empréstimos garantidos por petróleo continuam a ser a melhor opção de actuação em Angola, uma vez que oferecem maior segurança.

Em todo o caso, pelo menos enquanto o governo chinês se mantiver interessado em apoiar financeiramente Angola (sobretudo com a contrapartida de acesso seguro e privilegiado a recursos energéticos), e esta continuar a necessitar do apoio da China para o seu Programa de Investimentos Públicos e para a estratégia de diversificação económica, é de esperar que as trocas comerciais e o investimento continuem a evoluir favoravelmente.

Acresce que, como já foi referido, a aparente aversão das empresas chinesas (estatais e privadas) à criação de parcerias com empresas locais não deixará de ter repercussões negativas junto das autoridades angolanas, dado o seu forte interesse em desenvolver o sector privado angolano nos mais variados sectores de actividade.

¹³ Refira-se, no entanto, que a informação mais recente disponível se reporta ao final do primeiro semestre de 2008.

Do lado angolano, haveria toda a conveniência em melhorar a capacidade de absorver os investimentos chineses de maior dimensão. Para tal, o governo deveria apostar seriamente no reforço da capacitação institucional, das competências locais (através de uma forte aposta em programas de formação) e da rede logística e de transportes.

Relações Económicas Luso-Angolanas

Com um passado comum marcado por aspectos positivos e outros menos positivos, tem prevalecido a ideia que Portugal e Angola “estão condenados a ser parceiros nas esferas política, diplomática e económica” (Fontoura, Maio de 2008).

Há que ter em conta a persistência de alguns estigmas ligados ao colonialismo, que acabam por condicionar a actuação de Portugal relativamente a Angola. Esses condicionalismos são visíveis, tanto a nível político-diplomático como na área económica, desde logo pela preocupação em não gerar mal-entendidos com as autoridades angolanas.

Porém, é indesmentível que o relacionamento económico luso-angolano conheceu um forte desenvolvimento nos últimos anos, como se percebe pela análise seguinte dos fluxos bilaterais de comércio e investimento.

Comércio e Investimento

Após um prolongado hiato provocado pela guerra civil angolana, as relações económicas bilaterais têm-se intensificado fortemente nos últimos anos. Segundo dados do Instituto Nacional de Estatística (INE), em 2009, Angola posicionou-se como quarto cliente de Portugal, logo a seguir a Espanha, Alemanha e França, e à frente do Reino Unido e dos EUA. Nesse ano, as trocas comerciais elevaram-se a cerca de 2,4 mil milhões de euros.

Na qualidade de fornecedor, a posição angolana é bastante mais modesta, embora tenha conhecido uma evolução muito positiva nos últimos anos. Em 2009, por força da crise económica internacional, as importações portuguesas diminuíram, tendo Angola descido do 21.º para o 35.º lugar.

O grande incremento das trocas comerciais deve-se, sobretudo, ao aumento contínuo das exportações portuguesas, que cresceram em média 36% ao ano, no período de 2004 a 2009. Refira-se que Portugal é, actualmente, o principal fornecedor de Angola.

No entanto, dados preliminares relativos a 2010 evidenciam um forte crescimento das importações (563,5 milhões de euros, +272,9%) e um decréscimo das exportações portuguesas (1,9 mil milhões de euros, -14,5%), tendo Angola descido para o 5.º posto no *ranking* dos principais clientes de Portugal e ascendido ao 15.º lugar como fornecedor.

No que respeita à estrutura das exportações portuguesas em 2010, verifica-se um grau de concentração relativamente elevado em cinco grupos de produtos, constituídos pelas máquinas, produtos agro-alimentares, minérios e metais, químicos, veículos e outro material de transporte que, no seu conjunto, representaram mais de 70% do total.

Quanto às importações portuguesas provenientes de Angola, reduzem-se praticamente ao grupo dos combustíveis minerais, o que traduz uma alteração significativa relativamente à situação de 2004, quando ainda não se procedia à importação de petróleo angolano.

Segundo informação do Banco de Portugal, também na área dos serviços a balança comercial é tradicionalmente favorável a Portugal, com o saldo a triplicar entre 2004 e 2009, ao passar de 187,5 para 566 milhões de euros. Dados provisórios relativos a Janeiro-Novembro de 2010 apontam para um reforço desta tendência (*superavit* de 633 milhões de euros em termos homólogos). Em resultado desta evolução, Angola passou de 11.º cliente em 2005 para o 8.º posto em 2010.

Por outro lado, Angola tem vindo a ganhar predominância enquanto destino do Investimento Directo Português no Estrangeiro (IDPE). Os dados relativos a 2009 indicam a subida do país para a 3.ª posição, com 557 milhões de euros de investimento bruto, correspondente a uma participação de 7% do IDPE total.¹⁴

As operações de investimento directo português em Angola, de 2007 a 2009, repartiram-se maioritariamente pela construção (55,3% do total em 2009), comércio por grosso e a retalho, e actividades financeiras e de seguros, representando nesse período mais de 90% dos respectivos valores globais.

Na qualidade de mercado emissor de investimento para Portugal, embora o seu peso no total dos fluxos de IDE ainda seja bastante reduzido, foram contabilizados 114 milhões de euros em 2009, o que traduz um salto significativo. Tem-se verificado uma crescente participação de capital angolano nas empresas portuguesas

¹⁴ Refira-se, no entanto, que o IDPE em Angola tem sido caracterizado, nos últimos anos, por valores de desinvestimento crescentes, que conduziram à obtenção de valores líquidos negativos entre 2007 e 2009. O mesmo se verifica nos dados preliminares já conhecidos para 2010 (Janeiro-Outubro), de acordo com informação do Banco de Portugal.

instaladas no mercado e, fenómeno mais recente, nas empresas domiciliadas em Portugal, contribuindo para um crescente reequilibrar de interesses e posições entre os dois países.

*Linhas de Crédito de Apoio às Exportações Portuguesas para Angola*¹⁵

Dada a forte procura das empresas portuguesas, em especial pela linha de crédito comercial garantida pelo Estado português, Portugal tem vindo a aumentar e a diversificar, de forma significativa, os instrumentos de apoio às exportações de bens e serviços para Angola.

Linha de Crédito Comercial com Garantia do Estado Português

Após negociações a nível bilateral, foi assinado, em Agosto de 2004, um Acordo de Reestruturação da Dívida de Angola a Portugal, envolvendo um montante de 956 milhões de euros.

Como contrapartida pela regularização da dívida, foi assinada, em Novembro de 2004, a “Convenção Relativa à Cobertura de Riscos de Crédito à Exportação de Bens e Serviços de Origem Portuguesa para a República de Angola”, estabelecendo uma linha de crédito com um *plafond* inicial de 100 milhões de euros (até 10 anos, sem carência e com taxa de mercado). Posteriormente, o montante da linha foi alargado para 300 milhões de euros, conforme adenda assinada em Luanda em Abril de 2006, por ocasião da visita oficial do primeiro-ministro português a Angola.

Quase um ano volvido, em Março de 2007, constatou-se que a linha de seguro de crédito às exportações portuguesas para Angola, gerida pela COSEC, estava esgotada. O valor total segurado ascendeu a 321,2 milhões de euros, dos quais 269,2 milhões (cerca de 84%) foram utilizados por empresas do sector da construção e obras públicas.

Dado o rápido preenchimento do *plafond* decorrente da priorização de projectos por parte de Angola, o montante da linha foi sucessivamente alargado para 500 milhões e, finalmente, 1000 milhões de euros, conforme acordo assinado em 11 de Março de 2009, aquando da visita do Presidente angolano a Portugal.

¹⁵ Baseia-se, em grande medida, em informação disponibilizada pelo Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais do Ministério das Finanças e da Administração Pública.

Esta linha tem sido utilizada, essencialmente, no financiamento de projectos na área da construção e reabilitação de infra-estruturas, tendo também contemplado os sectores da construção naval e das tecnologias de informação.

Dado o seu bom grau de utilização, a linha de crédito poderá vir a ser renovada no futuro próximo.

Linha de Crédito de Ajuda

A 5 de Abril de 2006, foi assinada em Luanda uma Convenção, através da qual Portugal se comprometeu a apoiar a concessão de crédito de ajuda à parte angolana para financiamento de projectos integrados no Programa de Investimentos Públicos.

Posteriormente, foi assinado em 17 de Julho de 2008, em Luanda, o acordo entre a Caixa Geral de Depósitos (CGD), o Estado português e o Estado angolano, o qual prevê a concessão de crédito de ajuda à parte angolana, até ao montante de 100 milhões de euros, com um nível de concessionalidade de 50%. O apoio revestirá a forma de bonificação de juros e concessão de garantia do Estado português sobre o crédito a conceder pela CGD.

Até à data, não se conhecem ainda projectos imputados a esta linha concessional.

A Importância de Angola para as Empresas Portuguesas de Construção e Obras Públicas

O mercado angolano da construção civil e obras públicas reveste-se de características singulares para Portugal. Tradicionalmente, foi sempre entendido como uma continuação do nosso mercado interno, dado que em termos legais e fiscais as diferenças eram mínimas, não existindo sequer a barreira linguística. Durante muitos anos, as construtoras portuguesas praticamente detiveram o monopólio do sector, com uma quota de mercado a rondar os 80%.

Com o fim da guerra civil e a necessidade de reconstrução de infra-estruturas, o mercado angolano tornou-se mais apetecível, suscitando o interesse de outros países, em especial do Brasil e da China, gerando uma concorrência acrescida para as empresas portuguesas e o inevitável esforço de adaptação a este novo quadro.

Em Abril de 2006, na sua primeira visita oficial a Angola, o primeiro-ministro português fez-se acompanhar pelas empresas do sector da construção e obras públicas com maior ligação ao mercado angolano. Desde então, têm-se sucedido

numerosas deslocações oficiais e empresariais nos dois sentidos, constituindo prova da prioridade que Angola passou a assumir para o governo português.

Neste sentido, iniciativas como a criação ou reforço de linhas de crédito de apoio às exportações portuguesas, a isenção de tributação fiscal em Portugal dos dividendos obtidos em Angola (desde que comprovadamente liquidados), ou a intervenção decisiva junto do Estado angolano para a implementação do programa de liquidação das dívidas às empresas nacionais, constituem bons frutos da actuação do Estado português como facilitador dos negócios e da internacionalização das construtoras portuguesas em Angola.

Progressivamente, em face das constantes notícias na imprensa dando conta de novos investimentos em Angola, começou a ganhar forma a percepção que Angola se estaria a tornar numa espécie de “El Dorado” das construtoras portuguesas.

Porém, tal como refere Manuel Agria, vice-presidente executivo da Associação Nacional de Empreiteiros de Obras Públicas (ANEOP)¹⁶, existem realidades diferenciadas entre as construtoras a desenvolver actividade em Angola. Em alguns casos, a aposta angolana não pode ser dissociada da situação de crise que se vive no sector em Portugal¹⁷, constituindo um verdadeiro escape para algumas empresas a braços com falta de encomendas e que terão optado pela via da internacionalização como estratégia de sobrevivência, quando a prudência aconselharia que uma decisão desse tipo fosse bem ponderada, obedecendo a critérios objectivos de racionalidade económica.

Os números mais recentes não deixam grande margem para dúvidas. Entre 2008 e 2009, a facturação externa das empresas de construção cresceu cerca de 60%, em larga medida graças ao “efeito Angola”. Refira-se ainda que o número de construtoras com investimento directo no mercado angolano duplicou nos últimos anos, conforme atestam dados da Agência Nacional de Investimento Privado de Angola (ANIP). Acresce que, segundo informação do Consulado Geral de Portugal em Luanda, estão inscritos actualmente cerca de 90 mil portugueses, sendo que o sector da construção, obras públicas e afins é o maior empregador de quadros técnicos portugueses (entre 50% a 60% do total).

Neste momento, Portugal é o terceiro país com mais peso na construção em Angola. Existem cerca de 1217 empresas portuguesas com o Alvará de Empre-

16 Entrevista presencial realizada nas instalações da ANEOP, no dia 15 de Outubro de 2010.

17 De acordo com informação da Associação de Empresas de Construção e Obras Públicas (AECOPS), citada no Jornal de Negócios em 11 de Janeiro de 2011, “a generalidade dos indicadores disponíveis confirma que o ano de 2010 correu mal para o sector da construção, em todos os seus segmentos de actividade, incluindo nas obras públicas, que viram as adjudicações cair 36%, para 1.556 concursos entregues”.

teiro de Obras Públicas e 170 com o de Industrial da Construção Civil em Angola. Apenas a China e o Brasil têm maior peso neste mercado (Jornal de Leiria, 29 de Abril de 2010).

Dando conta da importância do mercado angolano, o estudo “O Poder da Construção em Portugal - Impactos 2009/2010”, elaborado pela Deloitte, em colaboração com a ANEOP, cujos resultados foram divulgados em Junho de 2009, conclui que Angola já representa cerca de 50% do volume de negócios internacional, nas empresas portuguesas de construção com facturação superior a 200 milhões de euros¹⁸.

Praticamente todas as construtoras nacionais do *top-30* estão com negócios em Angola e têm reforçado posições e diversificado actividades, sendo que a transversalidade tem sido visível no investimento em sectores de actividade tão diversos como as energias renováveis, hotelaria, restauração e imobiliário, entre outros¹⁹. Tudo somado, Angola já vale cerca de um terço do negócio das principais construtoras nacionais.

Do que precede, não se deve inferir que não existem riscos. Pese embora, numa primeira leitura, o mercado angolano possa parecer semelhante ao português, na realidade o ambiente de negócios em Angola tem características muito próprias, pelo que, em regra, é aconselhável a associação a uma empresa local. Caso se encontre o parceiro certo, as vantagens são inúmeras, tais como o conhecimento do modo de funcionamento do mercado e a rede de contactos com as principais instituições e outros actores fundamentais.

Em resposta a questionário elaborado pelo autor (ver anexo) e remetido às principais estruturas associativas do sector da construção civil e obras públicas, foram identificados os seguintes obstáculos à entrada e permanência de empresas nacionais em Angola:

- i. obtenção de vistos de trabalho em Angola;
- ii. referenciação de locais adequados à instalação da empresa e habitação de trabalhadores expatriados;
- iii. elevados valores de arrendamento ou aquisição de espaços;
- iv. processos administrativos muito burocratizados e lentos;

18 Para maior detalhe, ver *press release* de 2 de Junho de 2009 no sítio da Deloitte em: http://www.deloitte.com/view/pt_PT/pt/ideias-e-perspectivas/publicacoes-nacionais/press-release/ec06a2ffce812210VgnVCM100000ba42f00aRCRD.htm

19 Refira-se, a título de exemplo, a vitória do consórcio Mota-Engil / Soares da Costa no concurso para a execução da vertente terrestre de requalificação da Baía de Luanda, obra orçada em 130 milhões de dólares, com prazo de conclusão de dois anos.

- v. mão-de-obra local com insuficiente qualificação profissional;
- vi. absentismo dos trabalhadores;
- vii. abastecimento irregular de água, electricidade e telecomunicações.

De notar que, durante o ano de 2009, os custos e o risco de mercado angolano aumentaram, começando a ecoar, com maior insistência, sinais de preocupação de algumas empresas portuguesas com os atrasos nos pagamentos por parte das autoridades angolanas. Conforme analisa Carlos Bayan Ferreira, Presidente da Câmara de Comércio e Indústria Portugal-Angola (*op cit* em Filipe, 19 de Maio de 2009), “os atrasos nos pagamentos às empresas devem-se ao facto do Banco Nacional de Angola estar a fazer uma gestão mais fechada das divisas existentes”. Isto significa que “os bancos ficaram com menor liquidez e menos espaço para a concessão de crédito”. O sector da construção português é dos mais afectados, devido ao número de empresas e aos grandes volumes envolvidos.

Ao longo do ano de 2010, estes constrangimentos foram-se tornando cada vez mais visíveis. Em Fevereiro, por exemplo, a ANEOP alertava para o facto da dívida do Estado angolano às empresas portuguesas de construção ultrapassar já os 500 milhões de euros (Oje, 3 de Fevereiro de 2010).

Alguns meses mais tarde, em Maio, durante uma visita oficial a Angola, o ministro português das Obras Públicas, Transportes e Comunicações foi confrontado com a possibilidade de algumas empresas portuguesas serem forçadas a parar a laboração (Lusa, 10 de Maio de 2010), caso a questão dos atrasos nos pagamentos não fosse solucionada com brevidade.

Finalmente, o impasse foi ultrapassado durante a visita oficial do Presidente da República Portuguesa a Angola, em Julho de 2010, tendo o Presidente angolano anunciado o pagamento da dívida a fornecedores portugueses, cerca de 800 milhões de euros, nos dois meses seguintes, abrangendo sobretudo pequenas e médias construtoras. Para as empresas de maior dimensão, será feito um pagamento de 40% e um reescalamento do restante montante, a regularizar no espaço de dois anos, e que poderá envolver a entrega de títulos da dívida pública a empresas credoras de mais de 30 milhões de dólares.

Refira-se que a dívida global do Estado angolano às empresas portuguesas (com particular destaque para as construtoras) se situa actualmente na ordem dos 2 mil milhões de dólares. O acordo alcançado prevê que o valor acumulado até Agosto de 2009 seja pago, faseadamente, até ao final do primeiro trimestre de 2011.

Como Fazer Face à Concorrência Chinesa?

Dado o forte envolvimento das empresas estatais chinesas no Programa de Investimentos Públicos angolano através das linhas de crédito concedidas pelo governo chinês a partir de 2004, não tardou a emergir o receio que o mercado das obras públicas de Angola ficasse “fechado” às construtoras portuguesas.

Num primeiro momento, os concursos para a realização de obras públicas em Angola (principalmente, na província de Luanda) foram quase todos ganhos pelas empresas chinesas, tendo-se verificado, inclusivamente, a readjudicação de alguns concursos que haviam sido atribuídos a empresas portuguesas.

Nesta fase, em que a entrada em força das construtoras estatais chinesas mais se fez sentir, o mercado da construção civil de iniciativa privada acabou por se revelar importante para as empresas portuguesas, nomeadamente ao nível da construção de equipamentos hoteleiros, *resorts* e condomínios de luxo, edifícios para escritórios, etc.

Ao fim de algum tempo, beneficiando de algum desencanto das autoridades angolanas relativamente à forma de actuação das construtoras chinesas (sobretudo ao nível da insuficiente utilização de mão-de-obra local), as empresas portuguesas foram, paulatinamente, reconquistando o seu espaço, pese embora o mercado angolano de construção e obras públicas permaneça fortemente concorrencial.

Aparentemente, as construtoras portuguesas, nomeadamente as de maior dimensão, não terão sido das mais afectadas, em virtude da sua presença consolidada no mercado angolano, sendo que algumas *majors* optam por “arrastar” empresas de menor dimensão através de concursos de sub-empregadas, diminuindo, por esta via, os riscos de investimento.

Tal não significa, porém, que as construtoras portuguesas sejam indiferentes à presença chinesa em Angola, apesar de alguns empresários procurarem desvalorizar a situação, referindo que as carteiras de encomendas são diferentes, pelo que não haveria lugar a concorrência directa.

Sabe-se que, não obstante estarmos perante empresas de diferentes dimensões e perfis de especialização, na realidade não será bem assim. Antes de mais, importa reconhecer as vantagens comparativas chinesas, a começar pelo apoio financeiro do governo chinês que, ao abrigo das linhas de crédito de apoio à reconstrução de infra-estruturas, acaba por assegurar um “mercado cativo” de obras públicas que não são postas a concurso geral e, seguramente, poderiam interessar às empresas portuguesas.

Outros factores que abonam a favor das construtoras chinesas têm que ver com a sua capacidade de trabalho (laboram sete dias por semana, se necessário) e de cumprimento de prazos curtos, em condições por vezes bastante adversas.

No entanto, onde as empresas estatais chinesas têm sentido maior dificuldade – na capacidade de comunicação e de integração no ambiente de trabalho angolano – acaba por ser uma das principais vantagens comparativas das construtoras portuguesas, fruto da sua presença de muitos anos em Angola e facilidade de interacção com a população, que se reflecte, desde logo, em possibilidades acrescidas de recrutamento e formação de mão-de-obra local, tirando igualmente partido dos bons resultados e sinergias com a Cooperação Portuguesa.

Por outro lado, tem sido notório, em alguns meios angolanos, um certo descontentamento com a qualidade das obras públicas chinesas (incluindo os materiais de construção), nomeadamente na reconstrução dos caminhos-de-ferro, sentimento que não se verifica relativamente às empresas portuguesas.

Outra importante vantagem das empresas portuguesas diz respeito à sua maior predisposição para o estabelecimento de parcerias com sócios angolanos (com uma componente de transferência de tecnologia e *know-how*), se tivermos em conta que a criação de um sector empresarial local forte é um dos principais objectivos do governo de Angola.²⁰ Daqui se pode concluir que, ao invés de uma diminuição da presença em Angola por força da concorrência chinesa, as construtoras portuguesas têm conseguido aumentar, de forma assinalável, o seu volume de negócios no país, cenário que deverá prosseguir no futuro, mesmo tendo presente o acréscimo de risco e custos associados à actual conjuntura económica internacional.

Considerações Finais

Após um longo período de guerra civil, a reconstrução de infra-estruturas físicas assumiu contornos de desígnio nacional por parte do governo angolano. Neste contexto, não surpreende o elevado crescimento da construção e obras públicas nos últimos anos.

Por este motivo, e em face dos crescentes constrangimentos de financiamento com que se deparou junto dos tradicionais doadores, Luanda começou a implementar, de forma hábil, uma estratégia de diversificação das suas relações económicas externas, apostando em especial no reforço do relacionamento com a China.

Para a China, o *timing* acabou por se revelar perfeito, na medida em que, após alcançar a paz, Angola foi definida como um dos países prioritários para a obtenção

²⁰ Acresce que, mesmo num cenário (a médio prazo) de crescente “angolanização” da economia, não é de prever que as empresas portuguesas de maior capacidade percam espaço e influência no mercado angolano.

de matérias-primas de importância estratégica para o seu crescimento económico, com natural destaque para o petróleo.

O relacionamento é caracterizado pelos dois países como “estratégico” e “pragmático”, ou, numa perspectiva mais crítica, um “casamento de conveniência”. A aproximação mútua era inevitável, dada a complementaridade de interesses. Angola tem os recursos naturais que a China necessita, e esta dispõe de meios financeiros indispensáveis ao desenvolvimento do país africano.

Após um período de grande fulgor no relacionamento bilateral, com a aprovação de diversas linhas de crédito para apoio à reconstrução de infra-estruturas, começou a notar-se algum mal-estar nas relações entre os dois países, em grande medida devido ao atraso e cancelamento de um elevado número de projectos coordenados pelo Gabinete de Reconstrução Nacional, cujo apoio financeiro havia sido contratualizado ao Fundo Internacional da China.

Outras situações de alguma tensão foram originadas pela fraca participação local nos projectos de infra-estruturas executados pelas empresas chinesas, em virtude das dificuldades de comunicação entretanto surgidas, agravadas pelos atrasos estruturais de Angola, nomeadamente no que diz respeito à rede logística e de transportes.

Mais recentemente, por força das dificuldades de financiamento sentidas por Angola em consequência da crise económica internacional, parece assistir-se a uma reaproximação, nomeadamente com a aprovação de novos pacotes financeiros de apoio em 2010 e o anúncio, em Novembro do mesmo ano, da oficialização de uma “parceria estratégica” entre os dois países.

Não se podendo considerar um “relacionamento natural”, mas antes uma conjugação de interesses complementares, é de prever que, enquanto os ganhos superarem os custos associados, é mais ou menos certo que o comércio e investimento bilateral continuarão a evoluir favoravelmente.

No que diz respeito ao relacionamento entre Angola e Portugal, não obstante as vicissitudes próprias de qualquer relação entre antiga potência colonizadora e colonizada, é legítimo considerar que está a atravessar uma fase de grande dinamismo. A este facto não é alheia a forte aposta do governo português no aprofundamento das relações económicas com Angola e a estratégia de diversificação de parceiros comerciais por parte de Luanda.

Parece legítimo concluir que Angola “está na moda” em Portugal, nomeadamente no sector da construção e obras públicas. Sem prejuízo do impacto inicial da entrada das construtoras chinesas no mercado angolano, constata-se que as empresas portuguesas, sobretudo as de maior dimensão, têm vindo a aumentar o seu volume de negócios em Angola.

Não obstante algumas dificuldades conjunturais entretanto surgidas em Angola, com consequências negativas ao nível do aumento do risco dos investimentos e dos custos de produção, tudo aponta para que Portugal e Angola continuem a manter uma ligação duradoura, em especial na vertente económica.

No entanto, a nosso ver, será de toda a conveniência que o relacionamento luso-angolano, tanto a nível político-diplomático como no plano económico, se mantenha equilibrado e sem recurso a “fantasmas do passado”. Para o efeito, tanto o Estado como as empresas portuguesas deverão nortear a sua actuação pela firmeza na defesa dos seus interesses.

Uma interrogação que fica para futuro é saber até que ponto Angola é uma aposta verdadeiramente sustentada e de longo prazo, para todas as construtoras portuguesas presentes no mercado, ou se, em alguns casos, não constitui uma “fuga para a frente”, em resposta à situação de crise que se vive na construção e obras públicas em Portugal.

ANEXO

QUESTIONÁRIO SOBRE O SECTOR DA CONSTRUÇÃO CIVIL E OBRAS PÚBLICAS EM ANGOLA

1. Como caracteriza, em termos gerais, o sector da construção civil e obras públicas em Angola?
2. As empresas portuguesas do sector têm abordado, de forma adequada, o mercado angolano? Na negativa, justifique.
3. A constituição de consórcios de empresas para projectos em Angola é desejável e poderá vir a ser prática generalizada no futuro? Quais as vantagens e inconvenientes?
4. Quais os maiores desafios suscitados pela concorrência chinesa? De que forma melhor podem ser ultrapassados? Quais as vantagens das empresas portuguesas?
5. Além da concorrência, que outras dificuldades se deparam às empresas portuguesas no estabelecimento de negócios em Angola e no dia-a-dia da sua actividade no país?
6. Considera inevitáveis as parcerias locais para o desenvolvimento de negócios em Angola? Como melhor responder ao desafio da qualificação da mão-de-obra angolana?

7. A questão dos atrasos do Estado angolano nos pagamentos às empresas portuguesas tem prejudicado os negócios em curso (e futuros) em Angola? Como antevê o seu desenvolvimento?
8. Considera que o Estado português tem desempenhado de forma adequada o seu papel de facilitador e incentivador dos intercâmbios económicos entre Portugal e Angola? Dever-se-ia adoptar uma diferenciação positiva para as PME? Justifique.
9. Como perspectiva a evolução futura do sector da construção civil e obras públicas em Angola?
10. Como antecipa o futuro da presença empresarial portuguesa no sector da construção e obras públicas em Angola?

Bibliografia

- Alden, Chris *et al.*, (Eds.), 2008. *China Returns to Africa: A Rising Power and a Continent Embrace*, Londres: Hurst & Company.
- Alden, Chris, *China in Africa*, 2007. Londres: Zed Books.
- Alves, Ana Cristina, 2010. "The Oil Factor in Sino-Angolan Relations at the Start of the 21st Century", *South African Institute of International Affairs*, Occasional Paper No. 55.
- _____, 2010. "A Brief Analysis of China's Oil Interests in Angola", *The China Monitor*, Issue 54, Centre for Chinese Studies, University of Stellenbosch, pp. 4-10.
- Andrade, Vicente Pinto de, 2005. "Angola na Rota da Asia", *Courrier Internacional*, Número 2, pp. 28-29.
- Campos, Indira, Vines, Alex, 2008. "Angola and China: A Pragmatic Partnership", *Chatham House*, Londres, pp. 1-16.
- Cardoso, Filipa Paiva, 2009. "Angola já vale mais de 30% do negócio das construtoras portuguesas", *i*, 1 de Setembro.
- Casalinho, Cristina *et al.*, 2011. *Angola*, Banco BPI, Estudos Económicos e Financeiros.
- Corkin, Lucy, Burke, Christopher, 2006. *China's Interest and Activity in Africa's Construction and Infrastructure Sectors*, Centre for Chinese Studies, University of Stellenbosch.

- _____, 2009. "Angola's Relations with China in the Context of the Economic Crisis", *The China Monitor*, Issue 38, Centre for Chinese Studies, University of Stellenbosch, pp. 4-6.
- Costa Branco, Luís, Ribeiro, Sara, 2010. "Angola vale um terço do negócio das construtoras nacionais", *Sol*, 23 de Abril.
- Downs, Erica, 2007. The Fact and Fiction of Sino-African Energy Relations", *China Security*, Vol. 3, No. 3, pp. 42-68.
- Economist Intelligence Unit, 2009. *Country Report - Angola*.
- Faucon, Benoit, Su, Sherry, 2010. "Hostility towards Workers Cools Angola-China Relationship", *The Wall Street Journal*, 10 de Agosto.
- Felismino, Elisabete, 2009. "Sonangol é a nova aliada da Mota-Engil", *Diário Económico*, 17 de Junho.
- Ferreira, Manuel Ennes, 2008. "China in Angola: Just a Passion for Oil?", in Soares de Oliveira et al, *China Returns to Africa: A Rising Power and a Continent Embrace* (pp. 295-317). Londres: Hurst & Company.
- Filipe, Celso, 2009. "Angola atrasa pagamentos a empresas portuguesas", *Jornal de Negócios*, 19 de Maio.
- _____, 2010. "Grandes construtoras já assinaram acordo para receber dívida de Angola", *Jornal de Negócios*, 21 de Julho.
- Fitzgerald, Mary, 2008. The Great Leap Westward", *Irish Times*, 23 de Agosto.
- _____, 2008. "West's difficulty in Angola is Beijing's opportunity", *Irish Times*, 26 de Agosto.
- Fontoura, Miguel, 2008. "Se não nós, quem? Se não agora, quando?", *Revista Portugal Global*, AICEP, pp. 35-36.
- Foster, Vivian et al., 2008. *Building Bridges: China's Growing Role as Infrastructure Financier for Africa*, Banco Mundial.
- Goldstein, Andrea et al., 2006. "The Rise of China and India: What's In It for Africa?", *Policy Insights*, OECD Development Centre.
- Kurlantzick, Joshua, 2007. *Charm Offensive: How China's Soft Power is Transforming the World*, Yale University.
- Leitão, Luís, 2010. "Angola cresce 7,2% este ano", *Diário Económico*, 23 de Agosto.
- Michel, Serge, 2009. *O Safari Chinês: Pequim à Conquista do Continente Africano*, Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- Noronha, Alexandra, 2011. "Obras adjudicadas em 2010 caíram 36%", *Jornal de Negócios*, 11 de Janeiro.

- Palma-Ferreira, J.F., Meireles, Luísa, 2009. "Angola Seduz para Internacionalizar", *Expresso*, 14 de Março.
- Pereira, Rui P., 2006. "A Nova Política da China em África", *Relações Internacionais*, IPRI-UNL, n.º 10, pp. 19-38.
- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2010. *Relatório de Desenvolvimento Humano 2010*, <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2010/chapters/pt/>, (data de acesso 15-01-11).
- S.A., "Portugal é o terceiro maior construtor em Angola", 2010. *Jornal de Leiria*, 29 de Abril.
- S.A., "Angola revê PIB de 2010 em baixa, de 6,7 para 4,5%", 2010. *Oje*, 12 de Outubro.
- S.A., "Angola - Dossier de Mercado", 2010. *AICEP Portugal Global*.
- S.A., "Angola - Second and Third Reviews Under the Stand-By Arrangement", 2010. *Fundo Monetário Internacional*, Country Report N.º 10/302.
- S.A., "Angola: Oil-backed Loan Will Finance Recovery Projects", 2005. IRIN, 21 de Fevereiro.
- S.A., "Angola/China: Comércio Cresceu 80,8% nos Primeiros Nove Meses de 2010", 2011. *Diário de Notícias*, 19 de Janeiro.
- S.A., "Angola e China avançam para parceria estratégica", 2010. *Oje/Lusa*, 22 de Novembro.
- S.A., "China aumenta crédito a Angola", 2010. *Angop/SOL*, 23 de Setembro.
- S.A., "China, Angola Relations Excellent - Ambassador", 2009. *AllAfrica*, 26 de Março.
- S.A., "Chinese embassy in Angola is not familiar with CIF background", 2007. *First Finance Daily Newspaper*, 29 de Março.
- S.A., "Construtoras em risco de terem de pagar trabalhos se Angola não pagar dívidas", 2010. *Lusa*, 10 de Maio.
- S.A., "Dívida de Angola às empresas portuguesas ultrapassa 500 milhões, diz ANEOP", 2010. *Oje*, 3 de Fevereiro.
- S.A., "Economia Angolana está em Crescimento", 2010. *Jornal de Angola*, 27 de Junho.
- S.A., "FMI satisfeito com Angola mas alerta para passos importantes em falta", 2010. *Oje/Lusa*, 9 de Agosto.
- S.A., "Head of State, Chinese Ambassador Discuss Cooperation", 2009. *Angop*, 17 de Fevereiro.

- S.A., “Imobiliária da Sonangol gere novas centralidades”, 2010. *Vida Imobiliária*, 28 de Outubro.
- S.A., “Investimento angolano em Portugal é fundamental”, 2010. *Jornal de Negócios*, 16 de Julho.
- S.A., “More Than Humanitarianism: A Strategic U.S. Approach Toward Africa”, 2006. *Council on Foreign Relations Task Force*, Washington DC.
- S.A., “Regresso ao Passado”, 2010. *Visão*, 22 de Julho.
- S.A., “The Lion Kings?”, 2011. *The Economist*, 6 de Janeiro.
- Saint-Paul, Marc Aicardi de, 2004. « La Chine et l’Afrique: Entre l’Engagement et l’Intérêt », *Géopolitique Africaine*, Número 14.
- Sanger, David E., 2006. “China’s Oil Needs Are High on U.S. Agenda”, *New York Times*, 19 de Abril.
- Santos, Susana de Jesus *et al.*, 2010. *Angola*, Banco BPI, Estudos Económicos e Financeiros.
- Saraiva, Hermínia, 2010. “A hora das pequenas e médias empresas em Angola”, *Diário Económico*, 23 de Julho.
- Silva, Nuno Miguel, 2009. “Construtoras Reforçam em Número e em Áreas de Negócio”, *Semanário Económico*, 7 de Março.
- _____, 2010. “Dinheiro das dívidas às construtoras continua retido em Angola”, *Diário Económico*, 13 de Outubro.
- Telles, Francisco Ribeiro, 2008. “Um Mercado Estratégico”, *Revista Portugal Global*, AICEP, pp. 40-41.
- Thompson, Drew, 2005. “China’s Soft Power in Africa: From the ‘Beijing Consensus’ to Health Diplomacy”, *China Brief*, Jamestown Foundation, Volume 5, Número 21, pp. 1-4.
- Waldron, Arthur (Eds.), 2008. *China in Africa*, The Jamestown Foundation, Washington DC.
- Wallis, William, 2008. “Drawing Contours of a World Order”, *Financial Times*, 24 de Janeiro.
- Wang, Jian-Ye, 2007. “What Drives China’s Growing Role in Africa?”, *IMF Working Paper*, 07/211.
- Zweig, David e Jianhai, Bi, 2005. “China’s Global Hunt for Energy”, *Foreign Affairs*, Volume 84, Número 5.